

2011 年度博士論文

「英国コミュニティワークの史的展開－コミュニティケアおよび地域再生政策の視点から－」

(A Study of the Development Process of Community Work in the U.K.－ in the historical and policy context －)

ルーテル学院大学総合人間学研究科博士後期課程

学籍番号 11GS-D52 西田ちゆき

論文の要旨

本研究はコミュニティケア政策と地域再生政策の二つの政策軸を縦軸に、6 期の時代区分を横軸に設定し、政策とコミュニティワークの事実関係の整理を行い、コミュニティワークの実践と専門性の展開について分析した。

時代区分は次のとおりである。第 1 期（第 1 章）は「コミュニティワークの源流」とし、19 世紀末まで、第 2 期（第 2 章）は「コミュニティワークの萌芽期」とし、1900 年代初頭から 1940 年代中葉まで、第 3 期（第 3 章）は「コミュニティワークの理論形成期」とし、1940 年代中葉 1960 年代初頭まで、第 4 期（第 4 章）は「コミュニティワークの発展期」とし、1960 年代中葉から 1970 年代まで、第 5 期（第 5 章）は「コミュニティワークの転換期」とし、1980 年代から 1990 年代初頭まで、第 6 期（第 6 章）を「コミュニティワークの拡大期」とし、1990 年代中葉から 2000 年中葉までと区分した。

第 1 期は 19 期末の時代背景を踏まえ、コミュニティワークの源流といわれる慈善組織協会（以下、COS と略す）とセツルメント運動について検討した。COS の主たる目的は、第一に濫給や漏給を防ぐために、民間非営利団体間の連絡調整を行うこと、第二に貧困状態にある低賃金労働者たちへの効率的・効果的な支援方法を確立することであった。登録する団体数や活動地域に偏りがあったため、COS の目的は十分に達成されなかった。また、COS の中央評議会が障害児や児童の問題への制度改正に取り組んだ。COS のコミュニティワークは間接的なものであった。一方、セツルメントの活動内容は各館ごとに違っていたが、セツルメント運動は、博愛、人間の価値と尊厳の尊重、対話の必要性、平等と公正、社会

連帯に価値を置き、コミュニティ教育を通じて住民にそれを伝えていくことであった。セツルメントの活動は総じて、自助グループの組織化、コミュニティ教育、コミュニティアクションなど、直接的なコミュニティワークアプローチにつながっていった。

第 2 期は 20 世紀初頭から第二次世界大戦中の時代背景を踏まえ、NCSS の活動を中心にコミュニティワークを検討した。両大戦間は恐慌に見舞われ、労働者を対象とした社会保障政策が実施されたほか、労働者向けの住宅建設や都市部の貧困地域の問題解決としてスラムクリアランスが実施され、ニュータウンが建設された。これらの新しい住宅団地でコミュニティワークが展開された。

1924 年に発足した NCSS は COS の達成できなかった、民間非営利団体同士の連絡調整機関として機能し、地方社会福祉協議会および農村地域協議会の設立、調査活動、人材育成、高齢者や児童など各種協議会の設立支援、コミュニティセンターの設置とコミュニティアソシエーション運動の普及など、間接的なコミュニティワークを実施した。コミュニティワークの概念はまだ確立されていなかったが、NCSS の活動から、この時代が萌芽期であった。

第 3 期は 1940 年代中葉から 1960 年代初期の時代背景を踏まえ、コミュニティケア政策および地域再生政策におけるコミュニティワークを整理するなかで、ソーシャルワークや教育の分野でコミュニティワークの理論研究や理論の導入、実践がみられたことから、理論形成につながる時期であったと位置づけた。しかし、コミュニティワークの概念形成および専門職教育・訓練が始まるのは次の時代を待たなければならなかった。

第 4 期は 1960 年代中葉から 1970 年代の時代背景を踏まえ、コミュニティワークを整理するなかで、地方自治体のコミュニティケアの実践においてコミュニティワークが行われたこと、地域再生政策において独自のコミュニティワークが展開されたこと、そして教育・訓練の取り組みが進展したことが認められたことから、コミュニティワークの発展期と位置づけた。

シーボームの勧告（1968 年）に従い、地方自治体の社会福祉の提供体制は再編された。新しく設置された社会サービス局では、コミュニティワーカーが採用され、近隣地域を基盤としたコミュニティワークが展開された。コミュニティワーカーの業務は、概ね、自助・相互扶助グループの組織化、資源の動員や調整、コ

コミュニティと学校との連携促進、住居に関する分析、活動への住民参加の促進であった。

一方、地域再生政策では、1960年代末に、政府主導の地域再生事業が発表され、コミュニティワーカーが採用された。なかには急進主義・社会主義をイデオロギーとするコミュニティアクションを実践する者も現れた。このような急進主義・社会主義の実践および理論はコミュニティワークに新たな視点をもたらした。

コミュニティワークの教育・訓練に関しては進展がみられた。1970年代中葉には実践を基盤とする教育・訓練も実施され、コミュニティワークを一つの専門職領域を確立しようとする動きがみられた。

第5期は1980年代から1990年代初頭の時代背景を踏まえ、コミュニティワークを整理する中で、コミュニティケア改革や地域再生政策におけるコミュニティワークの位置づけなどから、コミュニティワークの転換期となった。

まず、1990年の国民保健およびコミュニティケア法の制定により地方自治体は様々な社会資源を総合的に計画化し、マネジメントしなけねばならなくなった。コミュニティケアサービスの開発にかかわるといった直接的なコミュニティワークのかわりに、当事者団体や住民団体の計画策定への参加促進や組織間の調整など、これまでより高度なコミュニティワークの技術が求められるようになった。

一方、地域再生政策においては、景気の悪化や失業者の増加に伴い、福祉サービスへの補助金打ち切りが続いたため、1990年代には地域再生事業の補助金を受けてきた民間非営利団体の財政が厳しく、コミュニティワークの展開に支障をきたした。

保守党政権下において、急進主義・社会主義コミュニティワークが縮小されていった。背景には社会福祉サービスの準市場化など、新自由主義体制下で、社会主義イデオロギーを実現できる場所が狭められなかったことが一つの理由となった。保守党政権が福祉にも市場原理を持ち込んだことで、コミュニティワークの目的の一つである社会変革という側面が弱められていった。

第6期は1990年代中葉から2000年代中葉の時代背景を踏まえ、コミュニティケアおよび地域再生政策におけるコミュニティワークの展開とコミュニティワークの資格をめぐる動向の整理を通したところ、実践面や専門性向上への取り組みをみてもコミュニティワークが拡充されてきたことがわかった。

コミュニティケアの改革点は、ダイレクトペイメントの拡大、ケアの費用負担問題の議論、保健医療の連携とその強化の 3 点であった。ケアマネジメントは、よりシステム化され、厳格化されていった。そして、もう一方で、政府は「アクティブな市民社会をつくる (Active Citizen Ship)」を政策課題として掲げ、ボランティアの振興、民間非営利団体の支援を積極的に行った。

地域再生政策において政府は、社会的排除の問題を雇用、生活環境、安全、福祉、教育の複合的な問題ととらえ、包括的に支援していく方針を打ち出した。コミュニティワークの主な活動内容は、1980 年代と同様に、雇用対策、人種差別、などへの対応であったが、異なる点は、単に仕事や教育を与えるだけでなく、本人の潜在能力 (capacity) に着目したこと、自立の促進を基本的な理念としたことである。また、多様なセクターが分野横断的に事業に取り組める体制を整備した。コミュニティワークにも関心を示し、市民から専門職までを対象とする教育・訓練事業が実施された。

コミュニティワーカーの全国職業水準 (NOS) と全国職業資格 (NVQ) は 1995 年に誕生し、義務教育修了レベルの知識・技術が必要とされる NVQ2 レベルから高等教育レベルの知識・技術を必要とされる NVQ4 レベルまでの資格が制定された。その後、2002 年と 2004 年の改訂を経て、実践を基盤とする資格取得ルートと学術資格との関連性が明確にされ、学習する内容も細かに決められた。NOS、NVQ の開発により、コミュニティワークはソーシャルワークやユース・コミュニティワークという領域とは別の新たな職業領域に形成されつつある。

以上の研究を通して、本研究の目的であった①コミュニティワークの目的や視点の変遷、②コミュニティワークの理論やモデルおよびアプローチ形成の背景や過程、③第地域再生におけるコミュニティワークの問題や実践課題から示唆、④専門性の向上への取り組みと教育・訓練の体系化の過程と今後の課題を考察した。